



TITLE:

防災一法一教育

AUTHOR(S):

山崎, 栄一

---

CITATION:

山崎, 栄一. 防災一法一教育. 2014: 共同研究（一般研究集会）26K-06.

ISSUE DATE:

2014-11

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/197359>

RIGHT:



# 防災—法—教育

関西大学 山崎 栄一



# 災害法制の概要

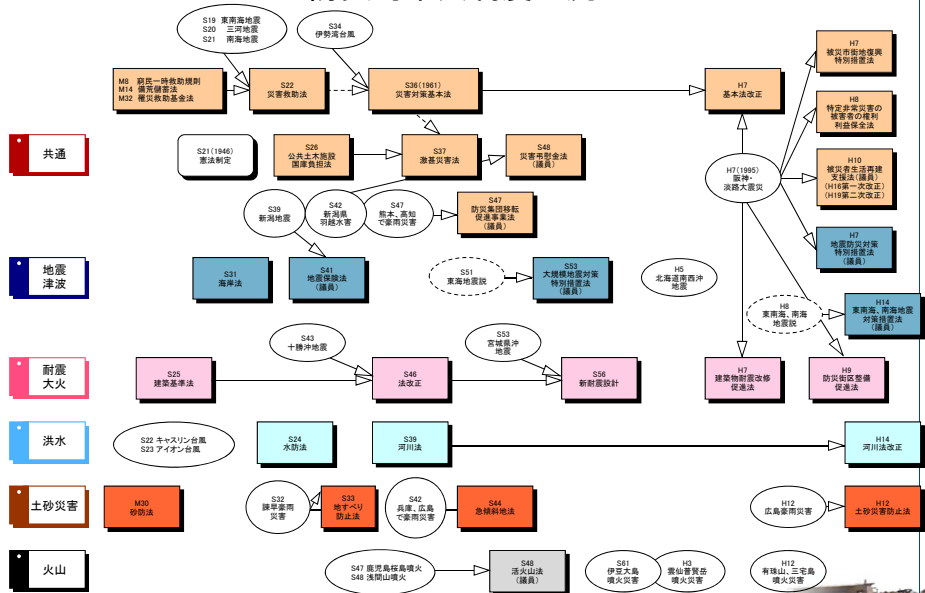


## 災害関連法制の特徴

- 災害に遭えば会うほど成長していく！！  
例えば、災害対策基本法は伊勢湾台風(1959年)をきっかけに制定された  
→災害＝災害関連法制の改変のチャンスである！！
- 災害関連法制は互いに補完される！！  
法律で書かれた目標を達成するには、他の法規範との連携、要領・要綱等による補完、防災計画等による実行手段の具体化が必要となる。  
→法システムとしての災害関連法制



## 防災対策法制度の流れ (H16社会安全研究所)



## 防災に関する法体系

### 基本法関係

- ・ 災害対策基本法 大規模地震対策特別措置法

### 災害予防関係

- ・ 河川法 地震防災対策特別措置法 建築基準法 気象業務法

### 災害応急対策関係

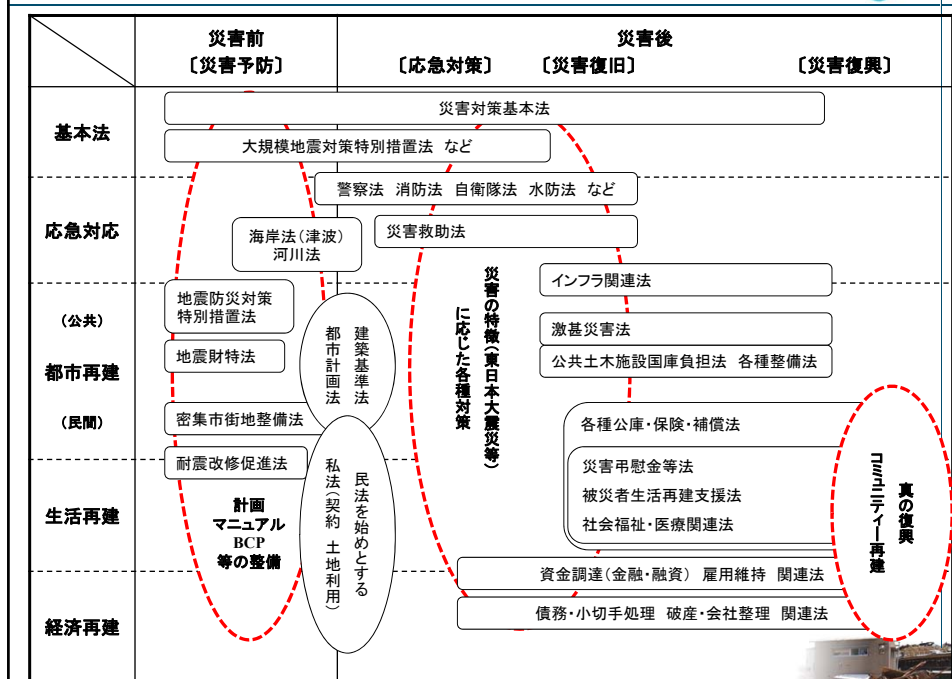
- ・ 消防法 水防法 災害救助法

### 災害復旧・復興、財政金融措置関係

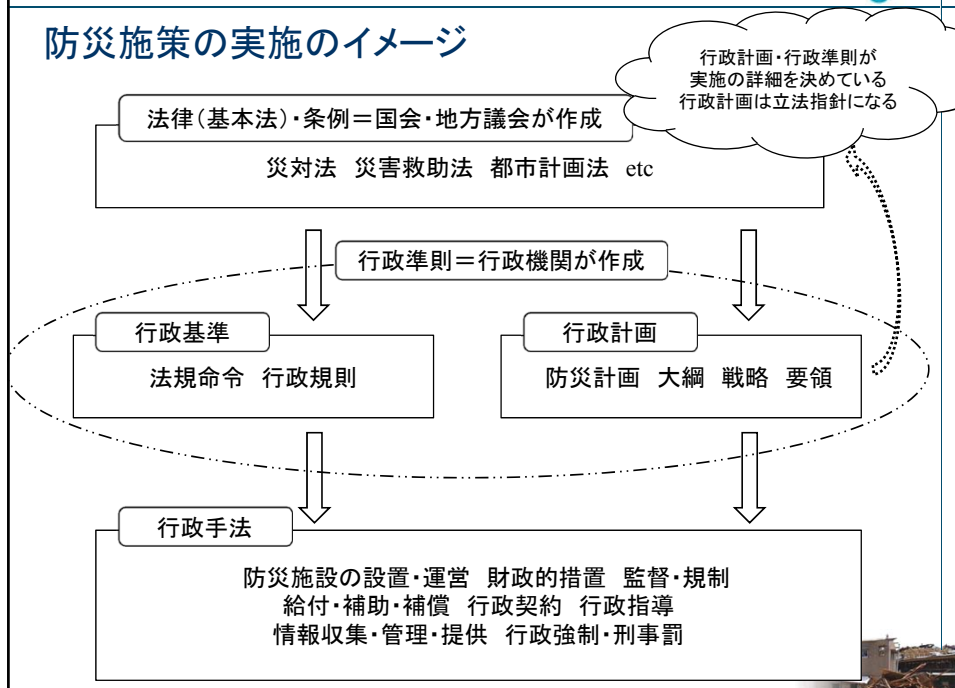
- ・ 激震災害法 被災市街地復興特別措置法 被災者生活再建支援法

### 組織関係

- ・ 消防組織法 自衛隊法 警察法



## 防災施策の実施のイメージ



防災教育は制度上どのように規定されているのか？

## 災害対策基本法

### 災対法2条の2(基本理念)

- 災害対策は、次に掲げる事項を基本理念として行われるものとする。
- 3項 災害に備えるための措置を適切に組み合わせて一体的に講ずること並びに科学的知見及び過去の災害から得られた教訓を踏まえて絶えず改善を図ること。

### 災対法7条(住民等の責務)

- 2項 ……地方公共団体の住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動への参加、過去の災害から得られた教訓の伝承その他の取組により防災に寄与するように努めなければならない。



### 災対法8条(施策における防災上の配慮等)

- 2項 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。18号 防災上必要な教育及び訓練に関する事項

### 災対法40条・災対法42条(地域防災計画)

- 2項 ……地域防災計画は、おおむね次に掲げる事項について定めるものとする。  
2号 ……教育及び訓練……

### 災対法46条(災害予防及びその実施責任)

- 1項 2号 防災に関する教育及び訓練に関する事項

### 災対法47条の2(防災教育の実施)

- 1項 災害予防責任者は、……防災教育の実施に務めなければならない。



## 災害対策基本法

### 防災基本計画(災対法34条)

- 「防災思想の普及、徹底」
- 「防災知識の普及、訓練」
- 「国民の防災活動の環境整備」
- 「災害教訓の伝承」

### 文科省防災業務計画(災対法36条)

- 「学校における防災教育等の充実」
- 「関係職員に対する教育」
- 「防災意識の普及」

## その他の法令等

### 津波対策の推進に関する法律7条

- 学校教育その他の多様な機会を通じ、映像等を用いた効果的な手法を活用しつつ、津波について防災上必要な**教育及び訓練、防災思想の普及等**に努めなければならない。

### 学校保健安全法27条(学校安全計画の策定等)

- 学校生活その他の日常生活における**安全に関する指導**……に関する事項について計画を策定し、これを実施しなければならない。

### 学習指導要領等

- 小学校学習指導要領社会〔第3学年及び第4学年〕23～24頁、小学校学習指導要領社会〔第5学年〕24～26頁、小学校学習指導要領社会〔第6学年〕29頁、中学校学習指導要領社会〔地理的分野〕18～19頁、高等学校学習指導要領〔地理A〕27～28頁において、**防災教育と法教育の連携可能性**を読み取ることが出来る。

## 学習指導要領等の具体例

小学校学習指導要領社会〔第3学年及び第4学年〕23～24頁

- ・ (4) **地域社会における災害及び事故の防止**について、次のことを見学、調査したり資料を活用したりして調べ、人々の安全を守るための関係機関の働きとそこに従事している人々や地域の人々の工夫や努力を考えるようにする。
  - ・ **ア 関係機関は地域の人々と協力して、災害や事故の防止に努めていること。**
  - ・ **イ 関係の諸機関が相互に連携して、緊急に対処する体制をとっていること。**
- ・ 内容の(3)及び(4)にかかわって、地域の社会生活を営む上で大切な**法やきまり**について扱うものとする。

中学校学習指導要領社会〔地理的分野〕18～19頁

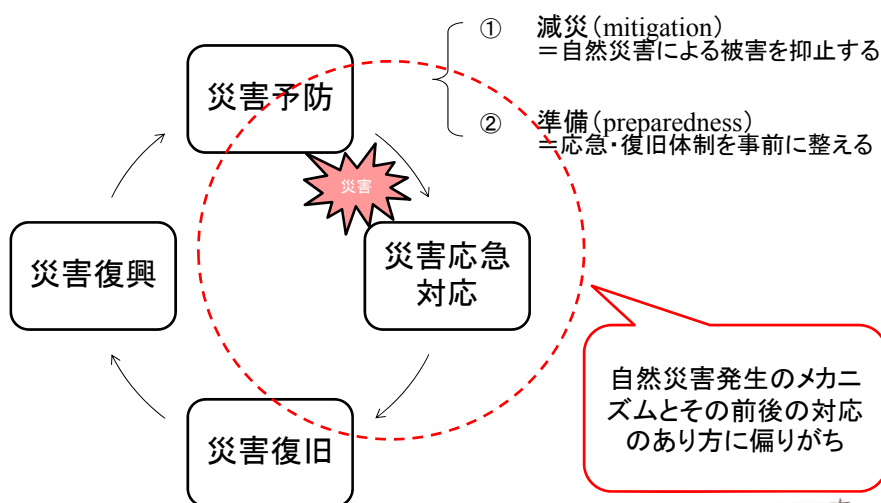
- ・ 「自然災害と防災への**努力**」、「地域の自然災害に応じた**防災対策**」

高等学校学習指導要領社会〔地理A〕27～28頁

- ・ 我が国の自然環境と自然災害との関わりを理解させるとともに、**地域性を踏まえた対応の必要性**を考察させる

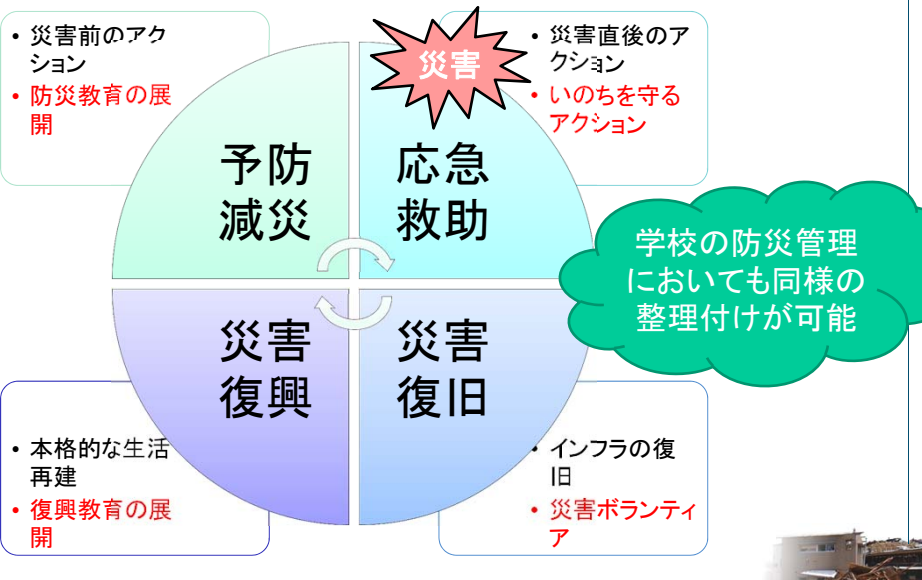
## 今後の課題—学習指導要領の射程距離

防災政策のステージ別分類



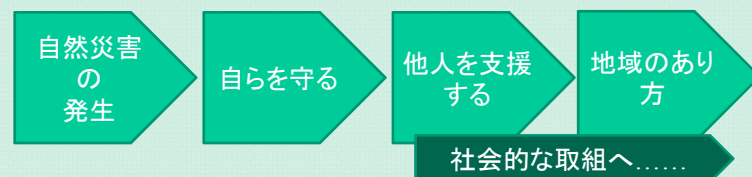


## 防災政策のサイクル



## 防災教育のステップ

## 進行状況に応じたカリキュラム編成



さまざまな教科による連携  
総合的な学習による補完

## 学校に課せられた課題



## 防災教育上・防災管理上の課題

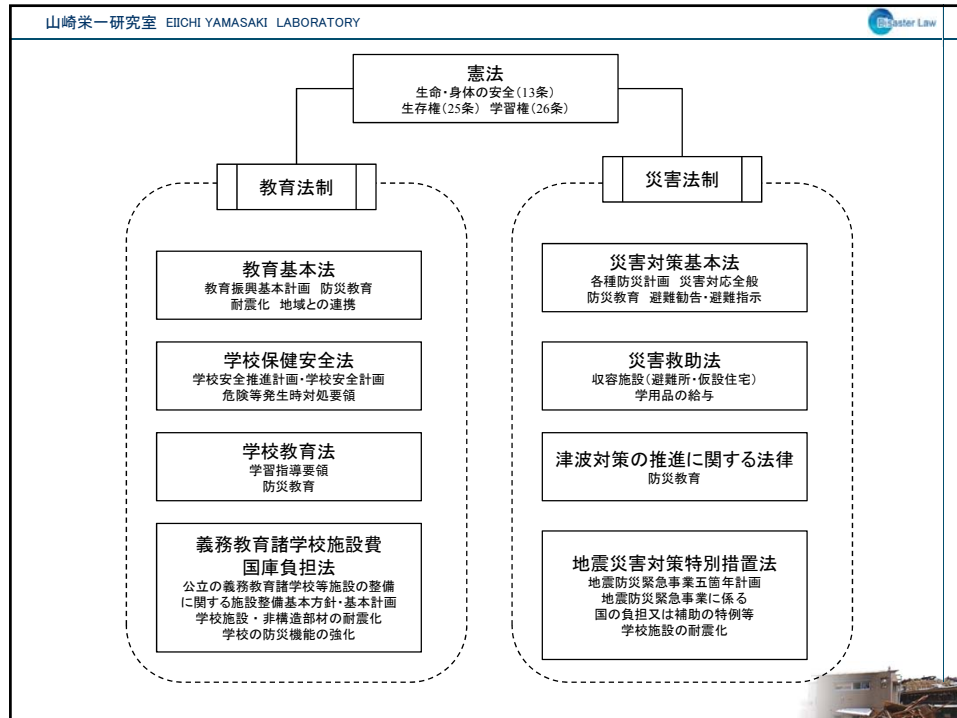
### 防災教育

- 生徒向けの教育
- 地域向けの教育
- 防災教育の内容をどうするのか〔災害前—災害直後—災害復興〕

### 防災管理

- 学校そのものの安全性
- 防災拠点としての学校
- 災害前に行うべきことは何か？
- 学校が被災したときの対応





## 学校における防災教育の推進方法

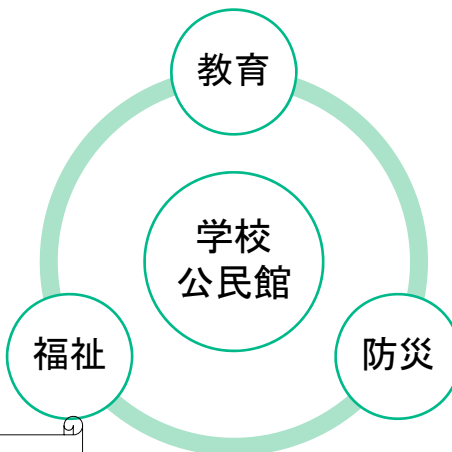
既存のカリキュラムを利用する—新しくしようとする  
と過剰な負担がかかる。「総合的な時間」の活用

「防災週間」「防災期間」といった期間を設ける。そ  
の期間中は全科目で授業。

小学校—中学校間の交流 中学生が小学生に防  
災教育を行わせる 防災ゲームを実践する

## 各部局との連携のあり方

「防災教育」を通じて、地域福祉の増進をも図るという相乗的な成果も期待ができる



地域防災については、中学生の段階から積極的に参加をさせるべき

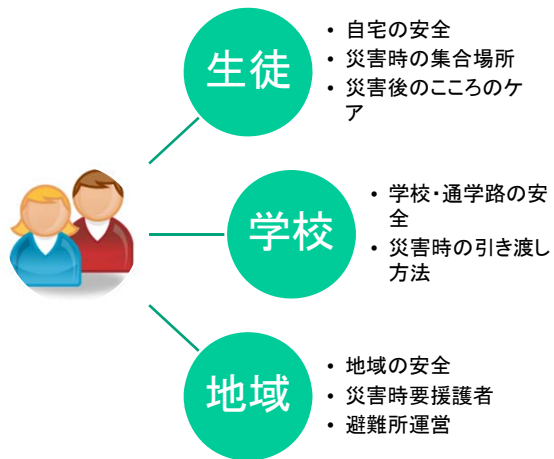
## 公民館に期待されている役割

防災教育の拠点

避難の拠点

地域防災の拠点

## 災害における保護者の役割



普段からの  
リスクコミュニ  
ケーションが  
重要！！

保護者はさまざまな顔を持っている

## 防災施設としての学校

## 防災施設としての機能確保

### 応急避難場所としての学校施設

#### ■応急避難場所となった学校数【ピーク時（3月17日）】

岩手県	宮城県	福島県	茨城県	その他 (1都6県)	合計
64	310	149	75	24	622

#### 今回の震災

- ・学校が子どもたちや地域住民の応急避難場所としての役割を発揮
- ・発災直後から学校再開までの間、避難生活上様々な課題が見られた

#### 今後の学校施設整備

教育機能のみならず、あらかじめ避難場所として必要な諸機能を備えておくという発想の転換が必要である。

応急避難場所としての学校施設  
〔緊急提言（平成23年7月）（概要版）（7頁）より〕

## 防災施設としての充実度

学校が必ずしも  
防災機能を有していない

①体育館のトイレ 78.0%

②屋外から使用できるトイレ 65.7%

③学校敷地内の防災倉庫・備蓄倉庫 35.2%

④水を確保する設備（貯水槽、プールの浄水装置、井戸等） 29.7%

⑤自家発電設備（過般型発電機を含む） 18.0%

⑥非常用の通信装置（災害時優先電話、防災行政無線、衛星携帯電話等） 30.0%

学校の災害対応マニュアルを作成している地方公共団体は、都道府県の90.9%、市区町村の71.4%となっているが、そのうち学校の避難所機能を考慮しているのは**全体の1/3程度**

学校施設を設計する際に、避難所として利用することを想定した特別の配慮をしている割合は、**都道府県の20.5%、市区町村の40.5%**

国立教育政策研究所文教施設研究センターによる調査〔3万4185校〕

## 学校と地域との関係

### 緊急提言（平成23年7月）

- ・ 防災機能の強化に加え、地域コミュニティの拠点としての機能強化

### 避難所運営の担い手

- ・ 阪神・淡路大震災以降発生した、負傷者50名以上の地震21回のうち、教職員が学校にいる時間帯に発生した地震は3回しかない[2割の時間しか学校は空いていない]
- ・ **基本的には地域による運営が前提**
- ・ 住民が主体的に策定をする「地区防災計画制度」の整備
- ・ 防災条例等による避難所運営の地域への義務づけ
- ・ 災害時における教員と地域の役割分担

### 学校機能再開までのプロセス

	応急避難場所機能	学校の機能	必要な施設設備
救命避難期 (発災直後～避難)	地域住民の学校への避難	子どもたちの安全確保	避難経路 バリアフリー
生命確保期 (避難直後～数日程度)	避難場所の開設・管理運営	子どもたちや保護者の安否確認	備蓄倉庫、備蓄物資 トイレ 情報通信設備 太陽光発電設備 プールの浄化装置 等
生活確保期 (発災数日後～数週間程度)	自治組織の立ち上がり、ボランティア活動開始	学校機能再開の準備	ガス設備 和室 更衣室 保健室 等
学校機能再開期	学校機能との同居→避難場所機能の解消	学校機能の再開	学校機能と応急避難場所機能の共存を考慮した施設整備

7

学校機能再開までのプロセス  
〔緊急提言（平成23年7月）（概要版）（7頁）より〕

## 避難所運営にかかる法知識

### 法的根拠

- ・災害対策基本法における「避難」場所(災対法42条・60条)＝災害時における避難先という意味
- ・災害救助法における「避難所」(救助法4条1号)＝災害時における仮の生活の場

### 災害救助法

- ・一定数以上の住家の滅失がある場合、救助に要した費用については**国と都道府県が負担する** →市町村はお金の心配をしなくて済む

### 特別基準

- ・救助の程度、方法および期間はあらかじめ「一般基準」が設けられている
- ・**一般基準によっては救助の適切な実施が困難な場合、一般基準を上回る「特別基準」を設定できる**
- ・大震災時には、この特別基準を十分に活用できなかった

## 災害救助法の支援メニュー—避難所としての学校

- ① 避難所、応急仮設住宅の供与
- ② 炊き出しその他による食品及び飲料水の供給
- ③ 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- ④ 医療及び助産
- ⑤ 被災者の救出
- ⑥ 被災した住宅の応急修理
- ⑦ 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与  
(災害援護貸付金等の各種貸付制度の充実により現在運用されていない)
- ⑧ 学用品の給与
- ⑨ 埋葬
- ⑩ 死体の搜索及び処理
- ⑪ 災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で日常に著しい支障を及ぼしているものの除去



## 災害救助法に関するクイズ ○か×か

福祉避難所は、福祉施設でないと避難所として指定できないので、学校や公民館は福祉避難所として指定できない

事前に、地域防災計画に避難所として指定しておかないと、災害時には避難所として開設ができない

一般基準として、避難所の運営費は「1人1日当たり 300円」となっているので、この額を上回ることはいできない

一般基準として、食事の提供は「1人1日当たり 1010円以内」となっているので、この額を上回ることはいできない

避難所でインフルエンザが流行しているが、無料でワクチン接種することはいできない

ホテルや旅館は、避難先として活用することはいできない

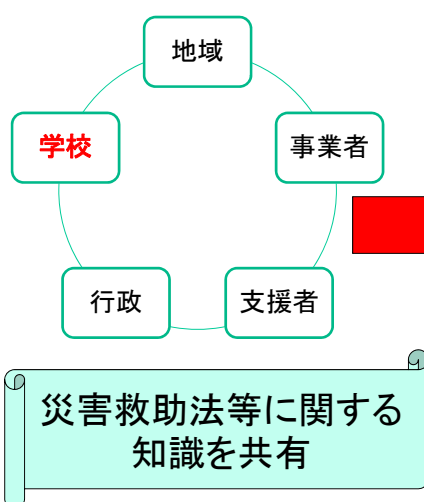
仮設住宅の代わりに、民間住宅を借り上げたりすることはいできない

すべて×  
すべてできます！！

必要があれば何でも  
できるのが災害救助法

このような運用が可能であることを、  
**行政の職員が知らないこともある！！**  
そのために、住民は過酷な避難生活を  
強いられることもある！！  
最悪の場合は、「震災関連死」につな  
がることになる！！  
人災以外の何者でもない！！  
人災から被災者を守れ！！

## 救助法に関する法知識の共有イメージ



災害救助法の徹底  
活用を図る

事前想定  
しておくべき  
事柄の明確化

事前の準備  
の促進  
〔共助・自助含〕

特別支援学校は、  
福祉避難所として  
機能することが期待  
されている！！



## 自然災害と被災者支援

山崎栄一 (著) 東大法学部経済法学専攻教授

**被災者支援の核心に迫る待望の体系書ついに刊行！  
2013年の災対法・災害救助法の改正にも対応**

東日本大震災を踏まえ、長年にわたって被災者支援法制を調査・研究をしてきた著者が、災害時における被災者支援、地域における事前の備えのあり方について法学者の視点から解説。

個人情報保護や学校防災・防災教育、災害法制に関する基礎知識についても言及している本格的な体系書。被災者支援・地域防災関係者には必読の書。

- 第1編 自然災害と被災者支援**
- 第1章 災害救助法
  - 第2章 被災者生活再建支援法
  - 第3章 災害弔慰金等法
  - 第4章 自治体の独自施策
  - 第5章 地震保険・共済制度
  - 第6章 その他の制度
  - 第7章 被災者支援における権利保障の仕組み
- 第2編 自然災害と個人情報**
- 第1章 災害時要援護者の避難支援
  - 第2章 支援団体への情報提供
  - 第3章 被災者台帳システム
- 第3編 自然災害と学校・教育**
- 第1章 学校における防災のあり方
  - 第2章 防災教育のあり方
- 第4編 被災者支援の推進に向けた法知識**
- 第1章 災害法制概説
  - 第2章 自然災害と憲法
  - 第3章 被災者支援法システムの設計



■訂正版発行/定価3,900円(税込)  
■送料 送料は別途お見積り  
■日本評論社 <http://www.nippon.co.jp/>

書店名 番付印

**自然災害と被災者支援 山崎栄一(著)**

◆学術書/定価3,900円(税込) ISBN 978-4-906111-11-1

数量  
冊数  冊

申込先 〒170-8474 東京都豊島区南大塚3-12-4 日本評論社  
TEL 03-3987-6621 FAX 03-3987-8590 <http://www.nippon.co.jp/>

